

**VOTO DE REFLEXIÓN QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-681/2022<sup>1</sup>**

Formulamos el presente voto porque si bien coincidimos con los razonamientos expuestos en la sentencia, consideramos necesario reflexionar acerca de la participación de personas servidoras públicas en actividades políticas en entidades federativas diversas a aquella en la que deben ejercer su cargo.

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que la obligación constitucional de las personas del servicio público de observar el principio de imparcialidad o neutralidad encuentra sustento en la necesidad de preservar condiciones de equidad en los comicios, lo que quiere decir que el cargo que ostentan no se utilice para afectar los procesos electorales, a favor o en contra de algún actor político<sup>2</sup>.

Esta obligación constitucional ha sido considerada como un especial deber de cuidado que deben observar las personas servidoras públicas y la manera en que debe analizarse esta situación debe tomar en consideración la naturaleza de los poderes públicos a los que pertenecen las personas funcionarias como un elemento relevante.

Para realizar dicho análisis, debemos tomar en consideración los diferentes órdenes de gobierno, la demarcación territorial en la que las personas servidoras deben ejercer su cargo, así como las atribuciones que son necesarias para el desarrollo y correcto desenvolvimiento de la función pública que están obligadas a cumplir.

Conforme a lo anterior, resulta relevante reflexionar acerca de la participación de personas servidoras públicas en eventos de naturaleza proselitista que se

---

<sup>1</sup> Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>2</sup> Ver sentencia SUP-REP-163/2018.

desarrollan en entidades federativas distintas a aquellas en las que deben ejercer su cargo.

Durante los procesos electorales que tuvieron su jornada electiva en 2022, el Tribunal Electoral tuvo que resolver diversos medios de impugnación en los que se denunció la intervención de distintas personas servidoras públicas que participaron en eventos de apoyo a diferentes candidaturas que contendieron por las gubernaturas que se decidieron en los procesos electorales de diferentes entidades.

En estos casos, las diferentes sentencias que emitió la Sala Superior dieron cuenta de la afectación que produjo el actuar de las personas funcionarias públicas en contravención a la Constitución, en específico, a los principios de neutralidad e imparcialidad que están obligadas a respetar.

De las elecciones calificadas por este órgano jurisdiccional, ninguna resultó en una violación que resultara determinante que culminara en la anulación de alguna elección. Sin embargo, el creciente número de denuncias y de elecciones en las que se acreditó la intervención de personas servidoras públicas resultan en un elemento que no puede dejar de ser considerado por este Tribunal Electoral en futuras controversias en las que se denuncien este tipo de conductas.

Lo anterior, en especial porque el contexto político no se circunscribe a los tiempos legales y, a pesar de que no ha iniciado formalmente el proceso para la renovación de la presidencia de la República, la sucesión constituye uno de los temas mediáticos y políticos de mayor trascendencia y recurrencia en la discusión pública nacional.

Consideramos que esta situación trasciende a una cuestión del debate nacional, porque cada vez son más los medios de impugnación en los que se denuncia la comisión de actos anticipados de precampaña o campaña para la renovación de la titularidad del Poder Ejecutivo federal<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Por ejemplo SUP-REP-395/2022.

La discordancia en los tiempos de la política con los legales ha provocado que las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, debamos responder para asegurar que subsistan las condiciones de neutralidad, equidad e imparcialidad que son esenciales para el correcto desarrollo de los procesos electorales.

Ejemplo de lo anterior fue el recurso SUP-REP-538/2022 y acumulados en el que se confirmaron las medidas cautelares, en su vertiente de tutela preventiva, para que MORENA y distintas personas del servicio público se abstuvieran de organizar, convocar y realizar, en cualquier lugar del territorio nacional, eventos proselitistas iguales o similares a los analizados en este medio de impugnación hasta que inicien formalmente los comicios electorales, entre ellos el de 2023-2024.

Al respecto, si bien en el caso de la sentencia respecto de la cual formulamos la presente reflexión no existen elementos suficientes para considerar que se realizaron actos anticipados de campaña o precampaña, ello no implica que en casos posteriores no se satisfagan los elementos para concluir que se cometió una infracción en materia electoral que deba ser sancionada.

En específico, en este caso no se tuvo por acreditado el elemento subjetivo debido a que las circunstancias específicas no resultaron suficientes para demostrar que se realizara un llamado al voto o posicionamiento a favor de la servidora pública denunciada. No obstante, si las conductas denunciadas continúan repitiéndose, existirán mayores elementos para considerar que estamos frente a actos contrarios a la normativa electoral, que tienen la intención de posicionar de manera anticipada a una persona servidora pública, máxime si se denuncian hechos en los que participa en eventos dirigidos a la población de una entidad federativa en la que no ejerce su encargo.

Como ha quedado plasmado en los precedentes de esta Sala Superior<sup>4</sup>, para determinar si existen actos anticipados de precampaña o campaña es necesario

---

<sup>4</sup> Por ejemplo el SUP-JE-292/2022 y SUP-JE-293/2022 Acumulado.

que los órganos jurisdiccionales realicen dos niveles de análisis. El primero corresponde a cuando se utilizan llamados explícitos a votar o a rechazar una candidatura. El segundo nivel refiere a aquellos casos en los que no existen manifestaciones explícitas, por lo que es necesario determinar si existen equivalentes funcionales. Es decir, verificar si existen expresiones que sin hacer un llamamiento explícito al voto, tienen un significado inequívocamente equivalente.

En ese sentido, el Tribunal Electoral ha establecido que para determinar la existencia de actos anticipados de precampaña o campaña es necesario considerar de manera integral el contexto en el que se emiten manifestaciones y desarrollan actividades por parte de las personas vinculadas por la legislación electoral.

Conforme a lo anterior, debe considerarse el deber especial de cuidado al que están obligadas las personas servidoras públicas y el contexto en el que desarrollan sus actividades. En tales condiciones, la recurrente participación de personas funcionarias públicas en eventos políticos o de otra naturaleza, pero que se distinguen por su carácter público, en distintas entidades federativas a aquellas en las que ejercen su cargo puede convertirse en un elemento relevante para concluir que se acredita el elemento subjetivo de las infracciones consistentes en actos anticipados de precampaña o campaña.

Ante el riesgo de la lesión de postulados constitucionales que resultan fundamentales para garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas, tales como el de la equidad en la contienda, resulta oportuno reflexionar sobre la pertinencia y necesidad de acudir a herramientas metodológicas de mayor calado analítico, tales como la prueba contextual, que nos permitan una mejor valoración de la realidad social y de las consecuencias de los actos que, vistos por sí solos, pueden resultar lícitos, pero que una vez observados desde el prisma ampliado y periférico de la estrategia, pudieran revelarse como actuaciones que buscan, de manera generalizada y sistemática, el obtener una ventaja indebida en los comicios.

Para ello, es necesario comprender que los hechos que directamente se discuten en las causas de los actos anticipados de campaña no son actos aislados y ajenos

a todo contexto político, ni mucho menos irracionales, sino que cuentan con su propio propósito, y que por ello deben interpretarse, desde su propia e innata historicidad, a la luz del resto de las actuaciones que determinada persona o grupo de personas haya realizado con anterioridad, con independencia de que estos hechos se encuentren en otros expedientes judiciales, por lo que estos últimos también podrían ser invocados, analizados y valorados para resolver íntegramente las controversias.

En todo caso, la finalidad última que como órgano judicial electoral de carácter terminal debemos privilegiar, más allá de todo formalismo procedimental, es la de hacer cumplir la Constitución de cara a las situaciones actuales y reales que se presentan en la sociedad y que pudieran poner en entredicho la integridad de los comicios, lo que en algunas ocasiones, como es natural, requerirá de la evolución de nuestros criterios judiciales y de las metodologías analíticas que utilizamos para abordar las controversias sujetas a nuestra jurisdicción.

Sin duda, las prohibiciones constitucionales y legales no tienen por objeto coartar las libertades de las personas servidoras públicas, sino la de garantizar las condiciones de equidad en las contiendas electorales y asegurar que no se utilicen los cargos públicos para viciar la voluntad del electorado.

Con anterioridad, la Sala Superior tuvo que pronunciarse sobre el impacto de estas conductas en los procesos electorales para la renovación de las gubernaturas, pero las controversias ahora se plantean respecto del impacto de estas conductas respecto del proceso electoral 2023-2024 para la renovación de la presidencia de la República. No obstante, la integridad del próximo proceso electoral no es la única cuestión que están juego, sino la credibilidad y confianza de la ciudadanía respecto de sus autoridades.

Cuando las personas servidoras públicas utilizan los recursos y la investidura que les otorgan sus cargos para posicionarse en entidades federativas distintas a aquellas en las que deben ejercer sus funciones, la ciudadanía pierde la confianza

en la capacidad del gobierno de conducirse conforme a las leyes y de actuar de manera justa y equitativa para asegurar la renovación pacífica del poder público.

El descontento y la desconfianza que genera el abuso de los cargos públicos atentan directamente contra nuestro sistema democrático. Por un lado, la desatención a los problemas vinculados con el ejercicio del cargo para el que una persona fue electa constituye una falta de representación y una conducta contraria a la voluntad popular que confirió el poder público a través del voto.

Al mismo tiempo, este tipo de conductas constituyen una confrontación y desacato a lo previsto en la Constitución federal, que se traducen en la manifestación de que no será el respeto a los principios rectores de los procesos comiciales ni a las reglas a las que deben ceñirse los partidos políticos, precandidatos, candidatos, simpatizantes, personas servidoras públicas y la ciudadanía en general, lo que habrá de representar una campaña.

En consecuencia, esa forma de actuar se puede traducir en un mensaje a la ciudadanía de que los valores que dan sentido a una democracia constitucional no serán los que rijan el actuar de un gobierno.

Debido a estas preocupaciones es que formulamos este voto para la reflexión con la intención de evidenciar que –si bien en este caso no existen elementos suficientes para concluir que se acreditó una infracción en materia electoral–, la reiteración de estas conductas hará evidente que los actos de las autoridades en otras circunscripciones a aquellas en las que deben ejercer su cargo podrían demostrar que estamos ante un posicionamiento indebido de una precandidatura o candidatura.

Resulta de vital importancia que las personas servidoras públicas ajusten sus conductas a lo que les exige la ley y la ciudadanía. Que no desvíen su atención en la realización de conductas, eventos, declaraciones que dada su adscripción a una entidad federativa no les corresponde participar.

Estamos convencidos que las personas servidoras públicas deben refrendar su obligación de cumplir la vigencia de la Constitución y con ello abonar a que los tiempos previos a los procesos electorales transcurran sin acciones encubiertas que pretendan adelantar posiciones y que los procesos electorales se desarrollen atendiendo a todos los principios rectores de la materia. Cumpliendo con ello la exigencia de que la participación de los actores políticos y, en específico, las personas que aspiran a ocupar un cargo lo hagan en las mayores condiciones de equidad.

Por las razones expuestas, emitimos un voto de reflexión.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.